

公共产品视角下的我国地方税权研究

江明融

内容提要：政府提供公共产品需要耗费一定的经济资源。要使提供公共产品的资源配置达到帕累托最优,就必须将提供公共产品的职责及相应的税权在中央和地方政府间进行合理有效划分。该文从公共产品的视角,阐述地方享有适当税权的理论依据,并分析研究了我国地方税权配置存在的问题以及西方国家地方税权配置方面的实践经验,提出完善我国地方税权的思路与政策。

关键词：公共产品 地方政府 地方税权 完善

中图分类号： **文献标识码：**A **文章编号：**1009-2382(2006)07-0079-04

税权是指政府所拥有的与其事权相匹配的税收立法权、税收调整权和执行权等各项权利。根据西方公共产品理论,公共产品的层次性和受益原则决定了分税分级财政的必要性。而完善的分税制不仅需要中央税系和地方税系的健全与完善,也需要中央、地方两套税收体系的协调运行,更需要各级政府职能和财权税权的合理划分。1994年我国实行分税制改革,基本确立了较为完善的中央税系,但地方税系依旧不够健全,其中最为突出的问题就是我国地方税权严重缺失,这就偏离了财政分权理论的初衷。因此,有必要从公共产品的视角深入研究我国地方税权的缺失问题,努力探索健全和完善地方税权的途径。

一、地方拥有适当税权的理论依据

地方政府是整个国家政权结构中的重要组成部分,地方拥有适当的税权是市场经济的客观要求,也是公共财政框架下的必然选择,它不仅是出于政治上的考虑,而且也是经济上的需要。

1. 政府剩余是地方拥有正当税权的基础。政府享有税权的正当性可以从政府剩余的角度进行分析。政府剩余是指政府为行使其社会管理职能,参与社会经济活动的组织与管理,所增加的社会财富的数量。而政府要想有效行使其社会管理职能,就必须拥有相应的税权,产生正值的政府剩余是各级政府拥有正当税权的基础。当然,一国政府由中央政府和地方政府构成,相应的国家职能也分别由中央政府和地方政府承担,在肯定中央政府拥有较大税权的同时,不应忽视地方政府享有税权的正当性。在市场

经济体制下,地方政府在其辖区内所行使的职能在一定程度上也是对市场失灵的纠正,可以产生正值的政府剩余,因此,地方政府享有税权也是具备经济理由的。

2. 地方拥有适当税权有助于提高公共产品的供给效率。虽然公共产品是具有共同消费性质的产品和服务,可以供所有人享用,但实际上大多数公共产品的享用都要受到受益范围的空间限制。相对于中央政府来说,地方政府更了解其所管辖居民的效用与需求,地方政府具备众多提供当地居民所偏好的地方性公共产品的有利条件,这使得中央政府不能包揽所有不同范围和层次的公共产品的供应,以免造成效率的损失。与此相适应,税权也不应只集中于中央。(见图1)

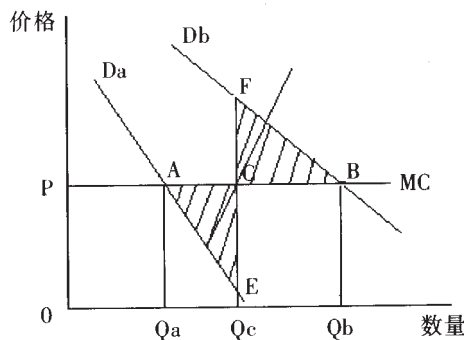


图1 中央政府统一提供公共产品的效率损失

在图中,假定MC是某种地方性公共产品的边际成本线。现有A和B两个地区,每个地区内部居民对该产品的需求完全相同。Da是A地区的需求曲线或社会边际收益线;Db是B地区的需求曲线或社

会边际收益线。根据资源最优配置原则,当两地的社会边际曲线与边际成本曲线相交时,其所对应的 Q_a 和 Q_b 就是两个地区公共产品的最优供给量。如果这种公共产品由中央按 Q_c 的数量统一供给,对于 A 地区来说中央所提供的公共产品超过了该地区的最优数量,即 $Q_c > Q_b$,此时 A 地区福利损失为三角形 ACE 的面积。而对于 B 地区来说,中央所提供的公共产品有发生数量不足的情形,即 $Q_c < Q_b$;此时 B 地区福利损失为三角形 BCF 的面积。可见,由中央政府统一提供公共产品往往会造成资源配置的扭曲,从而带来社会福利的损失。^①如果由各个地区自行决定地方性公共产品的供给量,由于地方政府更了解本地居民的偏好,其所提供的公共产品的质和量往往会更符合当地居民的需要。在理想状态下, A 地区会将公共产品数量确定在 Q_a 水平上,而 B 地区会将公共产品数量确定在 Q_b 水平上,这样两地区都会因此获得最大的福利水平。所以,中央和地方在公共产品的提供上,应具有相对的独立性。相应地,地方也应拥有自己相对独立的税权,这样才能保证地方政府支出的基本需要,才能有效地提高地方政府提供公共产品的效率和积极性。

3. 地方享有适当税权可以产生政府间的竞争效应。地方政府享有适当税权可以促使地方积极培育税源,增强自身财力,以满足地方政府在本辖区内有效行使公共职能,提供高质量公共产品与服务的资金需要。根据蒂伯特模型,在资源与人口具有流动性,且无流动成本的假设下,各地方政府会形成一个提供公共产品的完全竞争市场,对于那些不能以最低成本提供一定质量公共产品的地方管理者,其辖区内居民可以用投票的方式对其进行罢免,也可以“用脚投票”的方式寻找令自己满意的公共产品提供者,其表现形式就是辖区内居民及其财富迁往其他地区。竞争的结果使得地方政府将积极改进公共决策过程,努力以最低的成本提供最合适辖区内居民的公共产品与服务,以提高他们的满意度并吸引外地居民和财富的迁入,实现整个社会效益的增加。

二、我国地方税权的现状及问题

我国于 1994 年开始实行以分税制为主要内容的财政体制改革,初步建立了地方税体系,规范了政

府之间财政分配关系。但由于我国现行的分税制是建立在“财政包干”体制之上的一种过渡性分税制,地方税权严重缺失。

1. 地方政府事权、财权和税权不对称。事权、财权和税权相结合,以事权为基础划分各级政府的财权和税权,这是建立规范的公共财政框架的核心和基础。1994 年的分税制改革只着眼于分税,而在事权的界定和税权的划分方面并未采取任何有效措施。由于各级政府事权界定不清,制度规定上存在相互交叉和重叠现象,导致各级政府间的职能范围界限不明,最为突出的表现是:一方面,中央政府没有完全承担其职能范围内的事权,而是将其转移给下级政府。随着事权的向下转移,其弹性逐步减弱,刚性不断增强,使得地方政府在财力不足的情况下,无法提供完全满足本辖区居民偏好的公共产品与服务。另一方面,当时改革的主要意图是扭转中央财政收入比重过低的分配格局,制度目标决定制度安排,导致财权税权不合理上移,地方财权税权不足。其原因归根结底是由中央与地方政府间的财政关系缺乏宪法基础和税权改革不到位造成的。在中央与地方就事权、财权与税权进行博弈的过程中,中央政府既是参与者,又是规则制定者,其特殊的地位导致对地方政府不利的博弈结果,使地方政府缺乏足够的财力来履行其事权。地方政府只有利用其信息优势欺瞒中央政府,对具有较强刚性的事权以较低的成本低质完成,对其它一些刚性较弱的事权则采取拖延的方式敷衍上级,最终导致公共产品的质量和数量将难以满足公众要求,政府行为效率大量损失。

2. 税权高度集中,地方税收立法权缺位。我国是实行单一制的国家,中央与地方是纯粹的上下隶属关系,中央政府习惯于大包大揽的家长式作风,成为不受行政区域限制的万能政府。在立法方面一直沿用传统的中央统一立法体制,税收法律、法规、规章等均由中央立法机关和行政机关制定。中央掌握全国性税种的立法权,包括全部中央税、共享税和绝大部分地方税税法的制定、颁布和税种的开征、停征权。而地方政府只有极其有限的税收立法权。由于税权高度集中,地方税收立法权和税收政策制定权的缺位,地方政府无法能动地根据本地区经济社会发展特点及时开征优质税种,制定实施能够促进本地

^① 邓子基、林志远编著:《财政学》,清华大学出版社 2005 年版。

区经济发展的区域税收政策,不利于地方因地制宜地调控配置区域性资源,从而削弱了地方税特有作用的发挥,阻碍了地方经济的可持续发展。同时,地方税立法权的缺位,还导致地方政府“准税收立法权”的泛滥,使大量的收费游离于财政预算管理之外,严重侵蚀税基。

3. 地方税立法滞后,税制设计不合理。税法是法律中最重要的一种形式,具有最高的法律效力,它是由国家立法机关及全国人大及其常务委员会制定和颁布施行的。目前,我国《税收基本法》、《地方税法通则》尚未出台,不能从法律的高度对我国中央和地方的税收立法权与管理权、政府与税务机关的权限划分、地方税种开征及调节范围等重大问题进行科学、合理的界定,地方税系建设缺乏依据和规范。公共财政要求建立完善合理的地方税制结构,使地方政府拥有能满足为正常公共支出提供财源,并且对经济具有一定调节作用的主体税种与辅助税种。而现行地方税各税种大多是在分税制改革前立法制定的,存在税种多但收入规模小、征管难度大、主体税种选择不科学、税制运行不稳定、税制适用内外有别等问题,这与实际经济情况相脱节,明显滞后于社会经济发展现状。而像社会保障税、教育税、环保税、遗产赠与税等具有特定调节功能、有助于地方发挥资源配置、维护社会稳定、调节财富分配、保护环境、公平税负的地方税种的缺乏,也直接造成了我国地方税权的缺损,不利于地方税系的充实与完善。

三、地方税权配置的国际比较及启示

因经济发展水平、历史文化传统以及政治经济体制不同,西方各国财权集中与分散的程度也不尽相同,其地方税权的配置方式也各具特色。以美国、法国、日本等三个国家的地方税权配置为例,美国的各级地方政府都独立行使隶属本级政府的税收立法权和税收管理权,分级管理、自成体系。州、地方两级及地方议会都可以在联邦宪法规定的范围内行使税收立法权,并独立执行,联邦政府一般不予干涉。同时各州和地方的税收政策差异也很大。例如:在50个州中有7个州根本不课征个人所得税,即使在一个州内,税权也不统一。州和地方各有其相应的税务机构,在税务行政或人员管理上都有较强的独立

性,征管方式也各具特色。当然,地方政府的税收权力并非不受任何制约,当地方政府出现不适当课征时,联邦法院有权作出停征的判定。

法国税收管理体制高度集中,其税收体系以中央税为主、地方税为辅,地方税所占比重较低,各级政府的税收严格按税种划分,各有各的税收收入体系。法国税收立法权在中央,如开征哪些税种,向谁征,怎样分配,都由国家在税法中予以明确规定。具体的税收条例、法令则由财政部制订。地方必须执行国家的税收政策和法令,但地方享有一定的地方税税率调整权和一定的减免权,以及决定开征必要的税捐等。

日本税制具有明显的地方自治和中央集权相结合的特点。日本的税收立法权都归国会,内阁为实施税法发布政令,都道府县和市町村等各级地方政府根据政令制订条例。地方有独立管理地方税种的权力,但要受国家制定的《地方税法》的限制,地方政府征收的税种原则上只限于《地方税法》中所列的法定税种,其正常税率(标准税率)也都由地方税法规定。当地方政府出现收不抵支的情况时,可在法定税种之外开设普通税,但该税的开征和调整必须经过地方议会讨论通过。

通过以上三个国家地方税权配置情况的比较,我们可以得出两点启示:一是各国都十分注重地方事权、财权和税权相对称的问题,以提高地方政府提供公共产品的积极性。从税收管理权限上看,各国税收管理级次划分都保持和政权级次相一致。各级政府事权、财权、税权依法予以清楚界定,职责范围明确。征税权相对集中于中央,中央掌握重要税种的立法权、解释权、开征停征权等。地方也有较大的机动权,如税目税率调整权、税种开征停征权,以及减税权等。既体现税收管理的科学性,又能充分调动政府治税理财的积极性和主动性。二是适当完善权力均衡机制,有效防止地方税权滥用。各国在强调分税分权、给与地方政府较为独立的税权时,也纷纷建立完善的权力均衡机制,以预防地方政府滥用税权。主要是通过立法机关、行政机关和司法机关之间以及上下级政府之间的“以权力制约权力”与政府外部——社会公众(纳税人)的“权力制约权力”相配合来防止税权的滥用。^①这说明地方政府的税权实际上受到上位法律的监督和制约。

① 李菊香:《转型时期中央与地方税权治理机制的国际借鉴研究》,《当代经济科学》2002年第6期。

四、完善我国地方税权的思路与途径

1. 制定统一的税收基本法,保障地方享有适当的税权。市场经济是法制化经济,各级政府的税权配置必须有健全的法律作保证。许多国家都将税收法定原则明确写入宪法或税收基本法,而我国税法在《宪法》中的容量过小,只强调公民的纳税义务,未被世界上大多数国家普遍采用的税收法定主义体现在《宪法》中,这就为不规范的税收立法留下了较大的空间。由于税权划分属于税收的根本性问题,不能在《税收征管法》这样级次较低的单行税收法律中设定。因此,完善我国各级政府税权的关键是构建以《税收基本法》为核心的税法体系。在税收立法权的划分上坚持税收法定主义原则,即中央、地方税收的立法权、管理权、收入规模、税种量限以及管理体制等必须以法的形式确定下来,防止朝令夕改;制定颁布地方税法大纲,税权应在《税收基本法》中予以明确,而不应由中央政府单方面决定。设立《税收基本法》可以起到承上启下的作用,是健全税法体系、合理划分税权、保证地方享有必要税权的较为理想的选择。

2. 统一事权、财权和税权,规范地方政府的行为。科学合理地区界定地方的事权,并依据事权合理确定支出的规模。在确定事权和支出规模的基础上划分财权和税权,是规范地方政府行为、完善地方税权的前提。从西方国家的实践来看,各级政府间事权划分越清楚,政府间的财政收支矛盾就越少,税收的使用效率就越高。要界定好地方政府的事权,首先必须从财政体制创新入手,减少财政级次,同时明确地方政府的主要职能在于公共领域中组织和执行公共产品供给,变万能政府为有限政府。其次是从根据公共产品的特征和层次性或受益范围来界定各级政府的事权、财权和税权,保持地方政府事权与税权的大致统一。并通过法律的程序规范它们之间的法律关系,使之成为中央政府与地方政府都必须遵循的行为准则,防止出现因权责划分缺乏科学性和规范化而导致相互扯皮现象的发生。

3. 赋予地方政府适当的税收立法权。税收立法权在中央与地方政府之间的适当划分,既有利于保持中央在税收调控中的主导地位,又有利于发挥地方政府在税收调控方面的积极作用。中央应掌握具有跨地区影响力的重要地方税种的立法权,适当赋予地方相应的管理权。对于事关市场体系统一,事关地区间的平衡与协调,或者事关中央税税基,在宏观调控中有着与中央税种同等重要的地方税种,如营业税、企业所得税、个人所得税、证券交易税等,其立法权、解释权、开征停征权等必须集中在中央;对于税源较为普遍、税基不易转移、与中央税基的关系较小且对宏观经济影响较小的税种,如房产税、城市维护建设税等,中央只负责制定基本税法,即中央拥有税种的立法权和解释权,而开征停征权、实施办法、税目税率调整、税收减免及其征收管理等权限可以下放给地方;对于税源在地区之间分布极不均衡、不会对中央税基构成威胁且对宏观经济不发生直接经济影响的税种,如契税、车船使用税、特定消费税等,应由地方政府根据本地情况和特点决定是否开征,也由地方自己解释、自定税率,自定减免税范围和违章处理办法。地方政府还可结合当地经济资源优势,对具有地方性特点的税源开征新的税种,并制定具体征税办法,但要报上级机关备案。当然,在赋予地方一定的税收立法权时,也要防止地方税种林立、地区间税负、税率差别过大情况,以保证全国市场的统一。

参考文献:

1. Ver Eecke, W. 1999. Public goods: An ideal concept. Journal of Socio - Economics.
2. Hewett, Roger S. Bartlett, Robin L. Public Finance, Public Economics, and Public Choice: A Survey of Undergraduate Textbooks. Journal of Economic Education. Fall87, Vol. 18 Issue 4, p425 - 435, 11p, 2 charts.

作者简介:江明融,厦门大学经济学院博士生,福建财会管理干部学院讲师(福建 350001)。

[责任编辑 章 均]